

## **BAB VI**

### **FAKTOR PENGHAMBAT IMPLEMENTASI PENDIDIKAN INKLUSI DI SUMATERA UTARA**

Kemajuan suatu bangsa ditentukan oleh keberhasilan bangsa tersebut dalam mengelola pendidikan. Semakin tinggi kualitas pendidikan yang ada, semakin besar pula potensi yang bisa dikembangkan generasi muda untuk berkreasi dan berinovasi dalam bernegara. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia mengalokasikan dana sebesar 25% dari total APBN untuk sektor pendidikan (Sulistiyadi, 2014). Dana tersebut selanjutnya dikelola untuk mencerdaskan setiap warga negara tanpa terkecuali, baik anak normal maupun Anak Berkebutuhan Khusus (ABK) dalam mengenyam pendidikan formal maupun informal. Keberadaan ABK mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah karena kuantitas semakin bertambah dari tahun ke tahun. Hal ini berbanding lurus dengan kebutuhan mereka akan pendidikan. Di Indonesia, jumlah layanan pendidikan khusus yang mampu mengakomodir proses pembelajaran ABK masih sangat minim, walaupun ada, Hal ini tentu membutuhkan layanan pendidikan khusus yang mampu mengakomodir proses pembelajaran kaum difabel.

Secara internasional terdapat beberapa kesepakatan yang ditandatangani oleh perwakilan setiap negara dan organisasi non-pemerintah tentang pendidikan inklusif ramah anak yaitu: a) Konvensi PBB 1948 tentang HAM; b) Konvensi PBB tentang Hak Anak; c) Aturan Standar PBB 1990, tentang kesamaan hak bagi penyandang cacat; d) kesepakatan tentang pendidikan untuk semua 1990; e) Pernyataan Salamanca 1994, tentang pendidikan kebutuhan khusus dan

pendidikan inklusif ramah anak; f) kerangka aksi Dakar 1990, tentang pendidikan untuk semua; g) Deklarasi Bandung 2004, tentang pendidikan inklusif ramah anak; h) Deklarasi Bangkok 2004, menyatakan bahwa mutu pendidikan ditandai oleh 3 komponen yaitu: inklusif, responsive gender, lingkungan belajar yang sehat dan melindungi; i) Rekomendasi Simposium Internasional Bukit tinggi 2005, menyatakan bahwa pendidikan inklusif ramah anak harus dipandang sebagai pendekatan yang menjamin bahwa penerapan pendidikan untuk semua benar-benar untuk semua; j) Konvensi PBB 2006 tentang Hak Asasi bagi penyandang cacat yang telah diratifikasi melalui UU No. 19 tahun 2011.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Republik Indonesia dalam mengimplementasikan pendidikan inklusif ramah anak diawali pada tahun 1990, melalui program kerja sama antara Kementerian Pendidikan Nasional pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Kerajaan Norwegia. Program kegiatan difokuskan pada hal-hal sebagai berikut: 1) penyebarluasan idiologi pendidikan inklusif ramah anak melalui seminar dan lokakarya; 2) dilakukan uji coba perluasan peran dan fungsi SLB menjadi pusat dan untuk menyelenggarakan sekolah inklusif; 3) melibatkan LSM dan organisasi internasional dalam membantu

Mengimplementasikan pendidikan inklusif ramah anak; 4) memulai kegiatan piloting sekolah inklusif di beberapa provinsi, dan 5) mendirikan program master pendidikan kebutuhan khusus dan pendidikan inklusif sebagai upaya menyediakan sumberdaya manusia yang kompeten dalam pendidikan inklusif ramah anak. Selain itu, sebagai bukti bahwa pemerintah memiliki komitmen yang tinggi dalam memajukan pendidikan inklusif ramah anak, telah

diterbitkan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Nomor 70 Tahun 2009 tentang Pendidikan Inklusif bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan atau Bakat Istimewa dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2010 tentang Pengelolaan dan Penyelenggaraan pendidikan.

Hakikat pendidikan inklusif diantaranya adalah penggabungan pendidikan reguler dengan pendidikan khusus kedalam satu sistem sekolah, yang dipersatukan untuk mempertemukan perbedaan kebutuhan siswa. Akan tetapi hakikat pendidikan inklusif ini tidak sesuai dengan UU No. 20 tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional, pasal 5 ayat 2 yang mengemukakan bahwa: “warga negara yang memiliki kelainan isisk, emosional, mental, intelektual, dan atau sosial, berhak memperoleh pendidikan khusus”. Lebih lanjut disebut dalam pasal 15 bahwa “Jenis pendidikan mencakup pendidikan umum, kejuruan, akademik, profesi, vokasi, keagamaan, dan khusus”. Pengertian pendidikan khusus merupakan pendidikan bagi peserta didik yang memiliki tingkat kesulitan dalam mengikuti proses pembelajaran karena kelainan isik, emosional, mental, sosial, dan atau memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.

Permasalahan isi substansi dalam pasal-pasal UU tersebut diatas, membawa implikasi pada pelaksanaan di lapangan. Kajian yang dilakukan tentang Penuntasan Wajib Belajar Sembilan Tahun, ditemukan masih terdapat pandangan masyarakat, bahkan pengelola pendidikan termasuk guru bahwa: calon siswa yang mempunyai hambatan dan cacat memang lebih tepat bersekolah di Sekolah Luar Biasa (SLB). Di samping ini, pendidikan reguler juga cenderung menolak siswa

penyandang cacat. Tanpa SLB, mereka mungkin tidak memperoleh kesempatan pendidikan atau tidak dapat mengakses kurikulum di sekolah reguler. Hal ini juga berkaitan dengan kurangnya sosialisasi tentang pendidikan inklusif, bahwa sekolah reguler atau umum harus bersedia menerima calon siswa yang mempunyai hambatan fisik dan nonfisik.

Untuk mendukung keberhasilan konsep inklusi, dibutuhkan sebuah kebijakan dimana memiliki defnisi rencana kegiatan atau pernyataan-pernyataan menuju ideal yang membimbing sesuatu organisasi (Fakhruddin, 2010; Fattah, 2012). Dalam bidang pendidikan, kebijakan ini memiliki makna sebagai rumusan yang terstruktur untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional (Tilaar, 2009) Sehingga analisis kebijakan berfungsi untuk mengetahui apa yang Pemerintah lakukan, alasannya dan perbedaan dengan kebijakan sebelumnya. Sehingga, hal ini akan memunculkan argumen tentang sisi positif dan negatif dari tindakan yang telah diambil pemerintah (Wahab, 2011). Defnisi lain diungkapkan oleh E.S Quade yang menyatakan bahwa analisis kebijakan akan menghasilkan informasi dan informasi tersebut digunakan sebagai landasan bagi pembuat kebijakan (pemerintah) dalam mengambil keputusan.

Menurut Permendiknas Nomor 70 tahun 2009, pendidikan inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/ atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya. Pendidikan inklusif bertujuan: (1) memberikan kesempatan yang seluas-luasnya

kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan isik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; (2) mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik.

Pendidikan inklusif dapat diwujudkan melalui proses berkelanjutan, dengan tantangan terberat yaitu peningkatan komitmen, kualitas, dan profesionalisme tenaga kependidikan yang mampu menjawab kebutuhan individual peserta didik yang bervariasi. Juga penyediaan aksesibilitas lingkungan serta sarana dan alat bantu pembelajaran. Pemantapan program pendidikan terpadu yang merupakan jembatan menuju pendidikan inklusif dan pendekatan “Rehabilitasi Berbasis Masyarakat” perlu digalakkan dalam upaya pengembangan pendidikan inklusif di Indonesia.

Pendidikan inklusif secara resmi didefinisikan sebagai berikut: Pendidikan inklusi dimaksudkan sebagai sistem layanan pendidikan yang mengikutsertakan anak berkebutuhan khusus belajar bersama dengan anak sebayanya di sekolah reguler yang terdekat dengan tempat tinggalnya. Penyelenggaraan pendidikan inklusif menuntut pihak sekolah melakukan penyesuaian baik dari segi kurikulum, sarana dan prasarana pendidikan, maupun sistem pembelajaran yang disesuaikan dengan kebutuhan individu peserta didik (Direktorat PSLB, 2004).

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Pendidikan Nasional RI Nomor 70 Tahun 2009 Tentang Pendidikan Inklusif Bagi Peserta Didik yang Memiliki Kelainan dan Memiliki Potensi Kecerdasan dan/atau Bakat Istimewa, disebutkan

bahwa: Pendidikan inklusif adalah sistem penyelenggaraan pendidikan yang memberikan kesempatan kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan dan memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk mengikuti pendidikan atau pembelajaran dalam satu lingkungan pendidikan secara bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya.

Sedangkln dalam pasal 2 peraturan tersebut dijelaskan bahwa Pendidikan inklusif bertujuan:

- (1) memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya;
- (2) mewujudkan penyelenggaraan pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik sebagaimana yang dimaksud pada huruf a.

Definisi di atas, menunjukkan bahwa sekalipun secara konseptual pendidikan inklusi mengikutkan semua anak berkebutuhan khusus, tetapi di negara kita lebih banyak dipahami atau ditekankan sebagai upaya mengikutkan anak berkelainan dalam setting sekolah reguler. Definisi di atas juga relevan dengan pendapat Staub dan Peck (1995) bahwa pendidikan inklusi adalah penempatan anak berkelainan tingkat ringan, sedang, dan berat secara penuh di kelas reguler, serta pendapat Sapon-Shevin (O'Neil, 1995) yang menyatakan bahwa pendidikan inklusi adalah sistem layanan pendidikan yang

mempersyaratkan agar semua anak berkelainan dilayani di sekolah-sekolah terdekat, di kelas reguler bersama-sama teman seusianya, ataupun Pernyataan Salamanca (1994) dan Kerangka Aksi Dakar (1997) paragraph 4 yang menyatakan bahwa *Inclusive education seeks to address the learning needs of all children, youth and adults with a specific focus on those who are vulnerable to marginalisation and exclusion* (Unesco, 2006).

Hal di atas dapat dipahami mengingat, di Indonesia hal tersebut merupakan permasalahan yang paling sensitif, kontroversial, dan mendapat tantangan paling berat, sehingga mereka merupakan kelompok yang selama ini paling tereklusi dari pendidikan umum. Pendidikan inklusi telah merubah pikiran masyarakat dengan membuka akses pendidikan bagi *disabled children* untuk memperoleh hak pendidikan di sekolah terdekat.

Sampai saat ini dukungan terhadap pendidikan inklusi semakin berkembang, namun demikian pemahaman maupun pandangan terhadapnya masih relatif banyak perbedaan atau bahkan silang pendapat. Hal ini disebabkan oleh adanya pengertian pendidikan inklusi yang bersifat progresif, sehingga mengalami penyempurnaan secara terus menerus sejalan dengan semakin mendalamnya renungan orang terhadap praktik pelaksanaan pendidikan inklusi itu sendiri. Mengapa kemudian batasan pengertian tentang pendidikan inklusi ini menjadi penting, karena akan mendasari prinsip-prinsip dan nilai-nilai pendidikan inklusi itu sendiri. Hal yang sangat nyata, banyak sekali masyarakat mengatakan bahwa pendidikan inklusi ini merupakan versi lain dari Pendidikan Luar Biasa. Pada hal, lima tahun setelah Salamanca UNESCO (2009:13) mengatakan bahwa pendidikan

inklusi telah berkembang sebagai suatu gerakan untuk menantang kebijakan dan praktik eksklusi. Lahirnya Pendidikan Inklusi salah satunya dimaksudkan untuk meningkatkan mutu pendidikan.

Sue Stubb (2002: 37) mengatakan, bahwa konsep pendidikan inklusif memiliki lebih banyak kesamaan dengan konsep yang melandasi 'Pendidikan untuk Semua', dan 'Peningkatan mutu sekolah'. Selanjutnya dikatakan pula, bahwa pendidikan inklusi merupakan pergeseran dari kecemasan tentang suatu kelompok tertentu menjadi upaya yang difokuskan untuk mengatasi hambatan untuk belajar dan berprestasi.

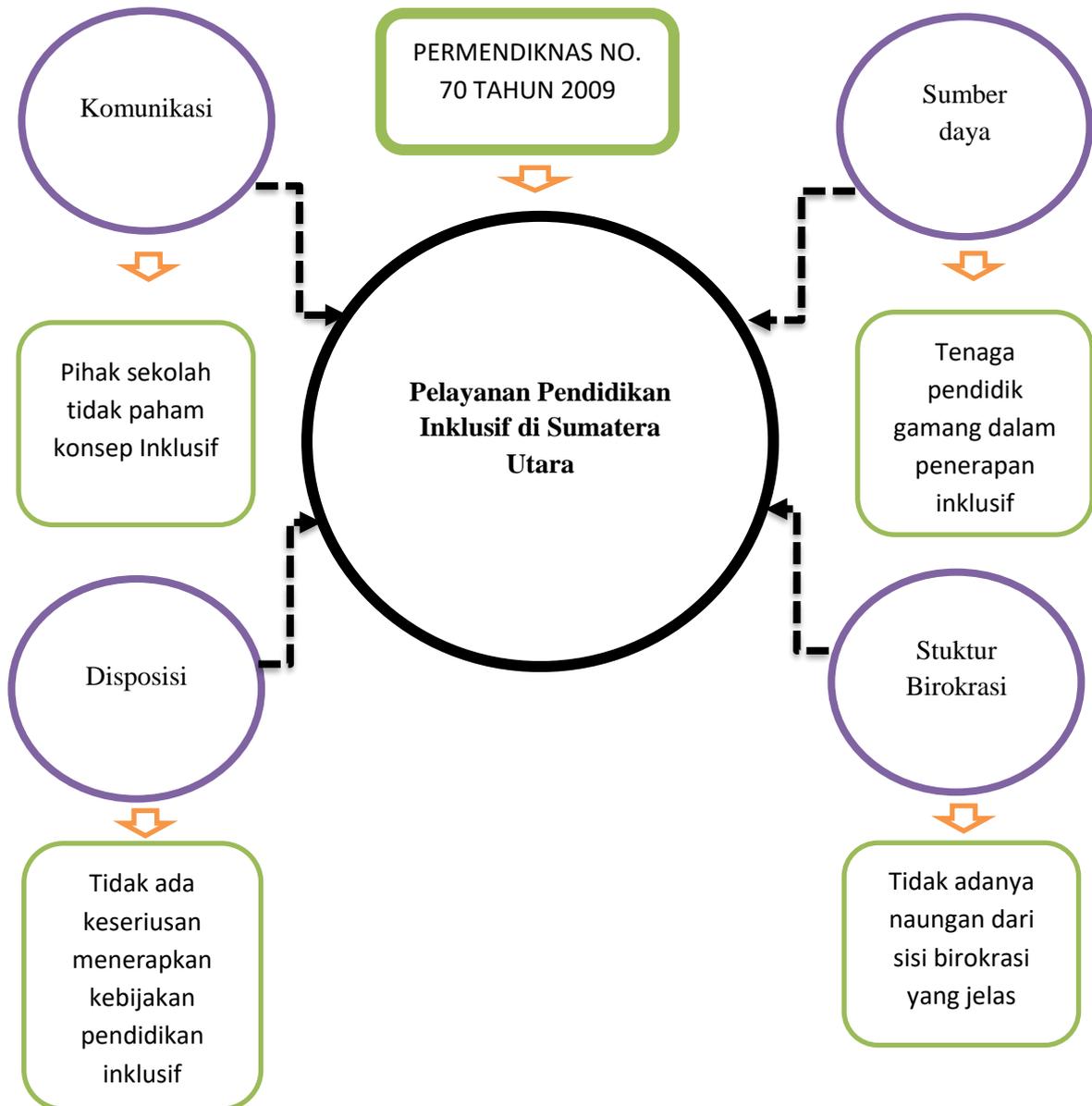
Manajemen sekolah akan efektif dan efisien apabila didukung oleh sumber daya manusia yang profesional untuk mengoperasikan sekolah, kurikulum yang sesuai dengan tingkat perkembangan dan karakteristik siswa, kemampuan dan task commitment (tanggung jawab terhadap tugas) tenaga kependidikan yang handal, sarana prasarana yang memadai untuk mendukung kegiatan belajar mengajar, dana yang cukup untuk menggaji staf sesuai dengan fungsinya, serta partisipasi masyarakat yang tinggi.

Terkait pelayanan pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara khususnya yang menyelenggarakan pendidikan inklusif juga memberikan gambaran yang unik, mekanisme penyelenggaraan dan peran tenaga pendukung yang tidak berjalan pada akhirnya juga memberi ruang yang sulit pada pelayanan tersebut. Hal ini tentu semakin menarik ketika dibahas berdasarkan Permendiknas No.70 Tahun 2009. Berdasarkan hal tersebut pembahasan dengan implementasi

kebijakan publik menurut Edward III menjadi hal yang menarik untuk dibahas.

Berikut gambar yang membahas hal tersebut :

**Gambar 6.1. Pelayanan Pendidikan Inklusif Pada Sekolah Reguler Di Sumatera Utara Dilihat Berdasarkan Permendikna No.70 Tahun 2009**



Gambar di atas memperlihatkan bagaimana pelayanan pendidikan inklusif pada sekolah reguler di Sumatera Utara dilihat berdasarkan Permendikna No.70 Tahun 2009. Garis panah putus-putus di atas merepresentasikan bahwa adanya masalah dalam tiap indikator yang dijelaskan oleh Edward III terkait implementasi kebijakan publik. Kondisi ini dijelaskan secara rinci dalam pembahasan di bawah ini.

Komunikasi merupakan proses penyampaian pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberi tahu, merubah sikap, pendapat atau perilaku baik langsung secara lisan maupun tak langsung melalui media. Dalam komunikasi ini memerlukan adanya hubungan timbal balik antara penyampain pesan dan penerimanya yaitu komunikator dan komunikan. Kegiatan Humas (*Public Relation*) pada hakekatnya adalah komunikasi. Komunikasi menurut (Onong Uchjana Effendi)<sup>1</sup> adalah penyampaian suatu pesan oleh seseorang kepada orang lain untuk memberi tahu atau mengubah sikap, pendapat atau perilaku, baik langsung secara lisan maupun tidak langsung (melalui media).

Salah satu pakar ahli berpendapat seperti (Rudolph F Verderber) mengemukakan bahwa komunikasi mempunyai dua fungsi. Pertama, fungsi sosial, yakni untuk bertujuan kesenangan, untuk menunjukkan ikatan dengan orang lain, membangun dan memelihara hubungan. Kedua, fungsi pengambilan keputusan, yakni memutuskan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu pada saat tertentu, seperti: apa yang akan kita berangkat sekolah atau tidak, bagaimana belajar untuk memperoleh nilai yang baik. Ini merupakan keputusan

---

<sup>1</sup> Effendy, Onong Uchjana, 1992, *Ilmu Komunikasi Teori dan Praktek*, PT.Remaja Rosdakarya, Bandung.

emosional yang sering terjadi pada kasus anak dan bagaimana peran komunikasi orang tua terhadap anak-anak untuk meningkatkan proses belajar menjadi sebuah prestasi yang membanggakan (Mulyadi, 2011).

Pada umumnya sistem Pembelajaran pendidikan inklusif di jenjang Sekolah Dasar dan Sekolah menengah menerapkan pendekatan model inklusif (full inclusive), dimana peserta didik berkebutuhan khusus belajar bersama-sama dengan peserta didik pada umumnya dalam kelas yang sama. Kurikulum yang digunakan yaitu Kurikulum modifikasi, yang merupakan hasil dari penyesuaian kurikulum standar satuan pendidikan dengan kemampuan peserta didik berkebutuhan khusus. Peserta didik berkebutuhan khusus membutuhkan modifikasi kurikulum yang disesuaikan dengan kebutuhan berdasarkan kondisi khusus yang dimilikinya. Secara administratif proses modifikasi kurikulum terlihat dalam silabus dan Rancangan Proses Pembelajaran (RPP) yang digunakan.

Bagi peserta didik yang membutuhkan layanan individual, proses modifikasi kurikulum terlihat dalam Program Pembelajaran Individual (PPI). Peserta didik berkebutuhan khusus dapat mengikuti proses pembelajaran secara khusus di ruang sumber/ruang pintar yang ditangani oleh Guru Pendidik Khusus (GPK) berdasarkan karakteristik permasalahan ABK, termasuk di dalamnya adalah program pembelajaran kompensatoris. Keberadaan ruang sumber harus digunakan sebagai tempat pembelajaran individual dan bukan sebagai ruang untuk menempatkan peserta didik berkebutuhan khusus sepanjang waktu. Pendekatan model pembelajaran inklusif penuh diharapkan mampu memberikan peran dan

perkembangan bagi kemajuan peserta didik berkebutuhan khusus yang meliputi perkembangan fisik, mental, intelektual, dan sosial.

Hasil penelitian Bank Dunia (2013) pun menunjukkan fakta bahwa belanja yang tidak efisien, terutama untuk guru, menjelaskan mengapa sumber daya yang meningkat kurang berdampak pada hasilhasil pendidikan. Anggaran pendidikan sebesar 20% dari APBN yang seyogyanya digunakan bagi peningkatan kualitas pendidikan, akses kepada pendidikan, fasilitas pendidikan dan menciptakan sistem pendidikan yang lebih baik, pada kenyataannya lebih banyak digunakan untuk membiayai sertifikasi guru, dan menambah jumlah guru yang rasio perbandingan dengan murid ternyata berbanding terbalik, dimana jumlah guru lebih banyak daripada murid. Lebih lanjut Bank Dunia mengatakan bahwa Indonesia harus mampu menggunakan dana dengan lebih baik untuk memastikan sumber daya pendidikan benar-benar menyumbang pada kinerja, efisiensi dan kesetaraan di bidang pendidikan.

Keberhasilan pendidikan inklusif tidak terlepas dari elemen-elemen dasar yang memungkinkan pendidikan inklusif dapat diimplementasikan. Elemen-elemen dasar tersebut antara lain: sikap kepala sekolah, guru yang positif terhadap keanekaragaman siswa. Elemen yang terpenting dalam pendidikan inklusif adalah sikap guru terhadap siswa yang membutuhkan layanan pendidikan khusus. Sikap guru tidak hanya berpengaruh setting kelas tetapi juga dalam pemilihan strategis pembelajaran, perilaku prososial, yang dimaksud dengan perilaku prososial adalah adanya guru yang melakukan bantuan atau pertolongan kepada siswa tanpa pamrih, dan juga memberikan dorongan pada siswa untuk lebih meningkatkan

dalam belajar agar dapat meningkatkan prestasi akademik dan sosial. Pendidikan inklusif tidak hanya menekankan pada prestasi akademik saja, tetapi juga kompetensi sosial.

Kecenderungan sikap perilaku implementor dalam mengimplementasikan kebijakan pendidikan inklusif juga dipengaruhi oleh insentif yang diterimanya. Insentif menekankan tingkat kecukupan hadiah (reward) yang akan diterima implementor kebijakan bila bersedia atau berhasil dalam melaksanakan kebijakan pendidikan inklusif. Insentif juga dimaknai luas sebagai sarana atau instrumen pengawasan bagi pelaksana kebijakan agar bersedia menerapkan kebijakan sesuai dengan rencana yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Untuk lebih jelasnya disajikan data hasil wawancara dengan para informan mengenai sikap dari para guru dalam melaksanakan implementasi kebijakan pendidikan inklusif.

Birokrasi cenderung sibuk memoles dirinya dalam rangka memenuhi tuntutan prosedural program RB dalam beragam dokumen yang harus dihasilkan. Substansi perubahan yang harus dilakukan menurut dokumen RB seringkali tidak terhubung dengan dokumen perencanaan lainnya seperti Renstra instansi yang bersangkutan. Sehingga reformasi birokrasi kemudian dipertanyakan apakah mampu menjawab permasalahan nyata pada sektor yang ditanganinya?.

Contohnya pada sektor pendidikan, apakah reformasi birokrasi pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta instansi yang terkait dengan sektor pendidikan seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Bappenas, Kementerian Agama maupun RB di Pemda yang juga menyentuh Dinas Pendidikan Provinsi, Kabupaten dan Kota, mampu menjawab dan

menyelesaikan permasalahan di sektor pendidikan, khususnya pendidikan dasar dan menengah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota. Bagaimana koordinasi lintas instansi dilakukan dalam rangka memecahkan permasalahan di sektor pendidikan? Apakah mobilisasi sumber daya yang dilakukan sudah sesuai dengan kebutuhan nyata yang dihadapi sektor pendidikan khususnya pada pendidikan dasar dan menengah? Apakah program RB yang dijalankan di sektor pendidikan juga memasukkan kepentingan para pemangku kepentingan bukan saja dari internal birokrasi tetapi juga eksternal birokrasi termasuk pengguna jasa pendidikan? Apakah program reformasi birokrasi yang dilakukan pada instansi terkait bermaksud menjawab permasalahan pendidikan dalam aksesibilitas dan kualitas pendidikan?

Pertanyaan-pertanyaan tersebut merupakan beberapa pertanyaan mendasar yang menggelitik pemikiran tentang kemanfaatan RB yang dilakukan K/L/D bagi para stakeholders dan pengguna jasanya. Jika program RB saat ini belum dapat menjawab permasalahan pada sektor pendidikan, maka strategi apa yang perlu dilakukan untuk mengatasi masalah tersebut? Apakah mekanisme co-production dapat diterapkan dengan lebih efektif untuk menjawab permasalahan pendidikan di Indonesia? Pertanyaan-pertanyaan ini perlu diuji dengan para pelaku kebijakan pendidikan, perumus kebijakan, praktisi pendidikan maupun pengguna jasa pendidikan dan pemangku kepentingan lainnya.

Berdasarkan pemaparan pada bab sebelumnya terlihat bahwa pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara khususnya pada pendidikan menengah atas tidak berjalan dengan baik. Hal ini dibuktikan dari peran yang diambil oleh pihak

sekolah yang ditunjuk oleh Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera Utara untuk menjadi *pilot project* sejak 2015 tidak pernah melakukan kegiatan inklusif sesuai dengan amanat Permendiknas No. 70 Tahun 2009. Kondisi ini juga didukung oleh tenaga pendukung yakni praktisi anak-anak berkebutuhan khusus seperti SLB yang tidak juga dimanfaatkan sebagai tenaga pendukung. Hal ini menimbulkan tanda Tanya besar bagaimana hal ini dapat terjadi di provinsi Sumatera Utara. Untuk itu perlu diurai faktor-faktor penghambat tidak berjalannya pendidikan inklusif. Peneliti melihat terdapat aspek diluar operasional pendidikan inklusif yakni faktor sosialisasi regulasi, faktor kepemimpinan, faktor pendampingan dan faktor kewenangan.

### **6.1 Faktor Sosialisasi Regulasi**

Faktor pertama adalah sosialisasi regulasi di tingkat provinsi tidak berjalan dengan baik. Hal ini disebabkan adanya upaya penutupan informasi terkait regulasi turunan dari Permendiknas No. 70 Tahun 2009 di Provinsi Sumatera Utara. Hal ini menjadi masalah utama terkait implementasi hingga penganggaran yang tidak pernah ada karena regulasinya tidak pernah disosialisasikan. Acuan utama sekolah reguler dalam melaksanakan pendidikan inklusif adalah Permendiknas no.70 tahun 2009. Padahal pada beberapa pasal diaturan tersebut masih perlu diterjemahkan ulang. Seperti pada pasal dua memuat tentang pemberian kesempatan yang seluas-luasnya kepada semua peserta didik yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, dan sosial, atau memiliki potensi kecerdasan dan/atau bakat istimewa untuk memperoleh pendidikan yang bermutu sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya; mewujudkan penyelenggaraan

pendidikan yang menghargai keanekaragaman, dan tidak diskriminatif bagi semua peserta didik. Dalam pasal dua ini memerlukan penjelasan tentang bagaimana memberikan pendidikan yang bermutu pada anak-anak berkebutuhan khusus tanpa menyebabkan diskriminatif. Hal ini tentu dalam peraturan daerah akan menjelaskan tentang hal-hal yang dimaksud tidak diskriminatif seperti apa. faktanya di Sumatera Utara karena peraturannya tidak ada, pihak sekolah yang ditunjuk menyelenggarakan pendidikan inklusif menerjemahkan sendiri apa yang dimaksud dengan diskriminatif seperti tidak membully, dan menyamakan hak mereka dengan siswa normal lainnya. Padahal unsur diskriminatif ini jauh lebih luas dan perlu acuan untuk menjelaskannya.

Pada pasal 4 dijelaskan bahwa Pemerintah kabupaten/kota menunjuk paling sedikit 1 (satu) sekolah dasar, dan 1 (satu) sekolah menengah pertama pada setiap kecamatan dan 1 (satu) satuan pendidikan menengah untuk menyelenggarakan pendidikan inklusif yang wajib menerima peserta didik. Merujuk pada pasal tersebut pendidikan inklusif di Sumatera Utara sudah menunjuk 3 sekolah tingkat menengah untuk melaksanakan pendidikan inklusif di Sumatera Utara yakni SMKN 10 Medan, SMA Cahaya Medan dan SMA Methodist Medan. upaya yang dilakukan sekolah untuk menjalankan mandat tersebut adalah dengan memberikan kuota untuk anak-anak ABK bisa diterima disekolah tersebut. Respon terkait pasal 4 ini hanya sampai disini dan menjadi satu-satunya aturan yang diterapkan dari rentetean aturan yang diatur dalam Permendiknas no. 70 tahun 2009. Namun untuk pasal-pasal selanjutnya tidak benar-benar diimplementasikan. Hal ini lagi-lagi karena regulasi ditingkat daerah

tidak ada untuk mendukung dan menjelaskan lebih rinci terkait pendidikan inklusif.

Pentingnya sebuah regulasi di tingkat provinsi selain sebagai sebuah mandat bagi provinsi, juga menjadi sebuah acuan dan keseriusan untuk menjalankan pendidikan inklusi. Provinsi Sumatera Utara telah memberi satu ruang bagi terwujudnya madat Permendiknas no. 70 Tahun 2009 dengan deklarasi di tahun 2015. Namun pengejawantahan dari aturan tersebut tidak pernah terwujud sehingga pendidikan inklusi khususnya di tingkat sekolah menengah atas tidak pernah berjalan.

Setelah melalui penelusuran di tingkat yang lebih elitis, peneliti mendapatkan bahwa regulasi turunan telah keluar yakni Pergub Sumatera Utara No. 29 Tahun 2016 Tentang Penyelenggaraan Pendidikan Inklusif di Provinsi Sumatera Utara. Keberadaan regulasi ini tentu memiliki konsekuensi seperti yang terjadi di Jawa Timur, Yogyakarta dan provinsi-provinsi lain di Indonesia, keberadaan regulasi turunan akan menuntut implementasi. Namun fakta yang hadir adalah regulasi ini terkesan ditutupi tanpa sosialisasi.

Fakta di atas ditegaskan oleh Sekretaris Komisi E DPRD Sumut Dr, Meriahta Sitepu. Dalam pandangannya beliau mengungkapkan bahwa :

Dalam perumusannya, Pergub No. 29 Tahun 2016 telah disahkan dengan kata lain, kami sebagai anggota legislative mengetahui bahwa regulasi tersebut telah dapat digunakan sebagai sebuah kebijakan. Namun kami juga masih bertanya, sejak peralihan gubernur yang lama ke yang sekarang, implementasi tersebut belum juga terlaksana.

Pandangan Anggota DPRD Sumut Komisi E di atas memberikan gambaran bahwa legislatif mengetahui keberadaan regulasi tersebut, namun juga mempertanyakan sejak disahkan tidak terlihat implementasinya, dengan kata lain, regulasi ini gagal memberikan dampak pembangunan khususnya di sektor pendidikan inklusif. Lebih lanjut Dr, Meriahta Sitepu. Mengungkapkan bahwa :

Kalau kita inventarisasi kebijakan baik itu perda maupun pergub di Sumatera Utara ini memang banyak yang belum terlaksana. Kadang kita miris juga karena hal ini sudah menjadi kebiasaan, Peraturan banyak tapi implementasi nihil. Jadi seperti hanya menjawab tanggung jawab daerah untuk menurunkan regulasi pusat ke daerah, namun menjalankannya masih terkendala baik dari visi-misi kepala daerah maupun anggaran yang turun dan lain sebagainya.

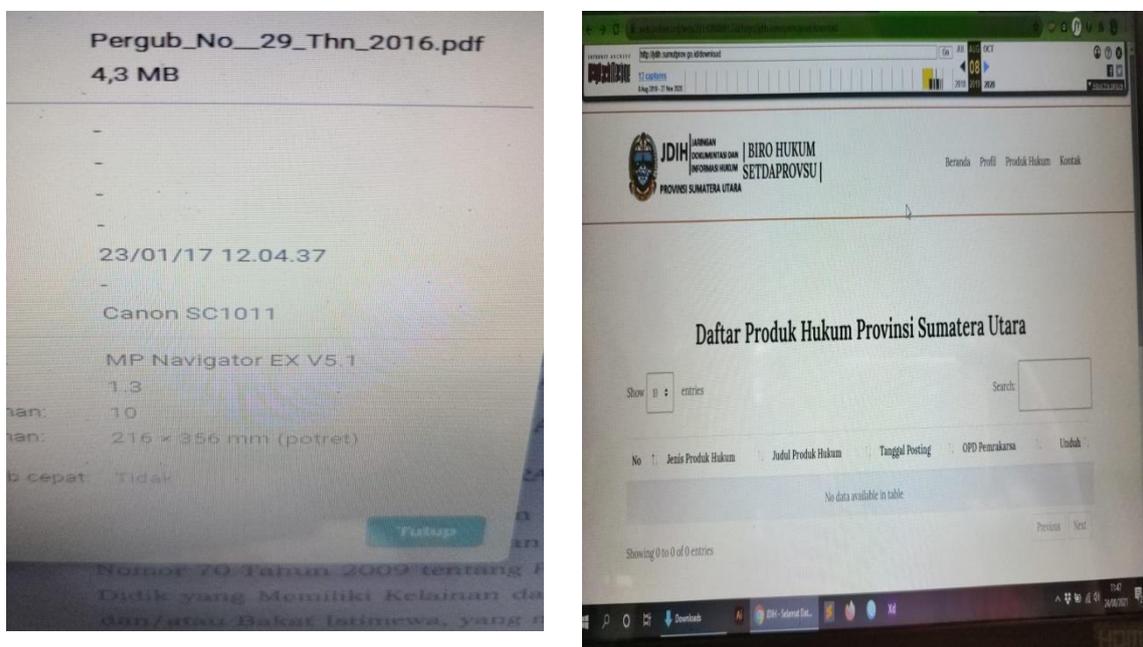
Berdasarkan pandangan di atas terlihat bahwa regulasi di Provinsi Sumatera Utara terlihat mandek atau berjalan di tempat. Kondisi ini semakin sulit ketika pendidikan inklusif tidak masuk dalam rencana strategis kepala daerah.

Sebuah sudut pandang yang juga menarik dalam melihat bagaimana sosialisasi terhadap regulasi yang tidak berjalan adalah pandangan dari tokoh yang pernah dipanggil dalam pembahasan rancangan peraturan tersebut. Seperti pandangan dari Kasi SMA dan pendidikan Khusus Medan Selatan Provinsi Sumatera Utara, Bapak Ratno berikut ini :

Saya ingat pada tahun 2016 saya pernah diundang dalam sebuah rapat membahas rancangan peraturan terkait pendidikan khusus. Saya diundang berdasarkan kapasitas saya sebagai seorang praktisi dalam, menilai, memberi pandangan terhadap rancangan peraturan tersebut. Namun hingga hari ini saya akui saya tidak tahu menahu tentang peraturan tersebut, dan tidak tahu apakah peraturan tersebut sudah disahkan atau belum. Tidak pernah ada pemberitahuan resmi maupun tak resmi dari Dinas Pendidikan.

Penggalan wawancara di atas memberikan gambaran bahwa sosialisasi terkait Pergub No. 29 Tahun 2016 tidak pernah dilakukan oleh pihak dinas pendidikan Provinsi Sumatera Utara. Hal ini sangat jelas ketika proses wawancara dengan pihak sekolah baik SMK 10 Medan, SMA Cahaya maupun SMA Methodist tidak pernah membahas tentang pergub tersebut bahkan pihak sekolah tidak mengetahui bahwa regulasi tersebut sudah ada.

Peneliti menelusuri lebih dalam apakah tanggung jawab sosialisasi terkait Pergub No. 29 Tahun 2016 memang tidak dilakukan oleh pihak dinas pendidikan Provinsi Sumatera Utara. Dalam sebuah penelusuran melalui laman JDIH Provinsi Sumatera Utara, peneliti memperoleh bahwa regulasi ini telah ada di JDIH online yang dengan kata lain telah disosialisasikan. Namun temuan menarik justru hadir tertakit waktu upload ke sistus tersebut. Hal ini diperlihatkan oleh gambar berikut ini :



**Gambar 6.1. Fakta Digital Pergub No. 29 Tahun 2016**

Pada gambar pertama diperoleh bahwa Pergubsu No. 29 Tahun 2016 merupakan gambar yang menunjukkan bahwa tanggal regulasi tersebut discan. Pada gambar tersebut terlihat bahwa regulasi discan pada tanggal 23 Januari 2017. Sedangkan gambar kedua memberikan tampilan JDIIH online di bulan Agustus 2019 regulasi belum juga diupload. Dengan kata lain ada rentang 3 tahun sejak regulasi disahkan namun sosialisasi belum juga dijalankan.

Fakta yang harusnya terjadi jika regulasi sah pada tahun 2016, maka pada tahun 2017 sosialisasi harusnya sudah dilakukan, lalu pada tahun 2018 mulai masuk dalam anggaran daerah dan tahun 2019 implementasi sudah mulai berjalan kemudian pada tahun 2020 sudah bisa dilakukan evaluasi. Namun kondisi yang terjadi justru hingga Agustus 2019 regulasi belum disosialisasikan secara online dan praktisi baik dari pihak sekolah maupun tenaga pendukung tidak mengetahui keberadaan regulasi tersebut.

## **6.2.Faktor Kepemimpinan**

Faktor kedua adalah pergantian kepemimpinan yang secara tidak langsung mengubah arah startegis kebijakan. Hal ini menyangkut dengan stabilitas yang terjadi di Sumatera Utara dalam rentang 2015-2020 yang penuh dengan intrik politik karena pimpinan baik di tingkat provinsi hingga daerah terjerat kasus korupsi. Hal ini memang tidak secara langsung mengganti arah kebijakan, hanya saja pimpinan yang terus silih berganti pada akhirnya menenggelamkan kebijakan strategis tentang pendidikan inklusif.

Situasi politik di Provinsi Sumatera Utara dalam kurun waktu 2015-2020 memperlihatkan situasi yang tidak menentu. Pejabat yang terbukti melakukan tindak

pidana korupsi, hingga ikatan-ikatan primordial dan isu Sara yang kian meninggi kala Pilgub hingga Pilpres turut menjadi sebab tidak langsung tidak berjalannya pendidikan inklusi di Provinsi Sumatera Utara. Hal ini diperkuat dari pandangan Bapak Haikal, selaku Staff di Pemprovsu :

Sumut, kala itu memang agak ngerih, satu persatu kepada daerah masuk bui, inverstasi menurun dan lain sebagainya, jadi gak heran kalau deklarasi tahun 2015 itu mandek.

Terpilihnya pemimpin baru dalam kurun waktu 2015-2020 di Provinsi Sumatera tidak pernah menjadikan pendidikan inklusi sebagai prioritas utama. Setidaknya dalam kurun waktu tersebut ada dua gubernur yang memimpin yakni Tengku Ery Nuradi sebagai pelaksana tugas pasca Gatot Pujonugroho ditangkap KPK dan Edy Rahmayadi yang terpilih pada tahun 2018. Dari perjalann kedua pemimpin tersebut belum pernah secara khusus menargetkan pendidikan inklusi. Keduanya hanya berfokus pada infrastruktur dan peningkatan kapasistas tenaga pengajar yang masih minim di Sumatera Utara.

Tengku Ery Nuradi adalah gubernur yang terdekat dengan deklarasi tahun 2015. Namun situasi politik pasca peralihan kekuasaan dari Gatot kebeliau menimbulkan kegamangan dalam menerapkan terobosan. Hasilnya dalam masa pemerintahannya, dalam sektor pendidikan hanya meneruskan apa yang menjadi program tanpa ada terobosan dan menjadikan pendidikan inklusi sebagai prioritas.

Pada masa pemerintahan Edy Rahmayadi 2018, isu pendidikan inklusi tenggelam ditengah panasnya panggung politik Sumatera Utara. Sehingga dalam masa pemerintahannya selama 2 tahun berjalan belum terlihat pergerakan pada pembenahan pendidikan inkulsi. Hal ini juga sejalan tidaknya adanya janji

perbaikan pendidikan inklusi dalam janji politik ataupun visi-misinya selama kampanye. Kondisi tersebut semakin meninggalkan perhatian pada pendidikan inklusi. Hal ini juga diperkuat oleh pensiunnya kadis Pendidikan Sumatera Utara yang menangani masalah inklusif 2015. Dan pasca pensiun program ini tidak secara langsung diwariskan sehingga pada tahap implementasi di tingkat bawah tidak terlihat. Hal ini juga dipertegas oleh sekretaris Komisi E DPRD Sumut Dr Meriahta Sitepu. Beliau mengungkapkan :

Carut marutnya kepemimpinan Sumut 2015-2020 ini tidak terlepas banyak kepala daerah yang masuk bui karena korupsi, nah terpilihnya Edy Rahmayadi sebagai gubernur terpilih tahun 2018, tidak menjadikan inklusif dapat angin segar, justru makin tenggelam.

Penggalan wawancara di atas menjadi sebuah penjelasan bahwa faktor kepemimpinan baik itu pergantian pemimpin dan langkah strategi yang dimiliki pimpinan Provinsi Sumatera Utara turut menjadi penghambat berjalannya pendidikan inklusif di Provinsi Sumatera Utara.

### **6.3.Faktor Pendampingan**

Faktor ketiga adalah pendampingan dan support anggaran tidak berjalan. Hal ini merupakan efek dari tidak disosialisasikan regulasi di tingkat daerah sedangkan mandat pada pasal 4 sudah jelas bagaimana pemerintah daerah menunjuk beberapa sekolah untuk menjalankan pendidikan inklusif, namun hal ini tidak berjalan sesuai dengan yang tercantum di pasal 6 dimana Pemerintah kabupaten/kota menjamin terselenggaranya pendidikan inklusif sesuai dengan kebutuhan peserta didik.

Pemerintah kabupaten/kota menjamin tersedianya sumber daya pendidikan inklusif pada satuan pendidikan yang ditunjuk. Pemerintah dan pemerintah provinsi membantu tersedianya sumber daya pendidikan inklusif. Berdasarkan pasal tersebut harusnya pemerintah daerah baik di tingkat Kabupaten Kota maupun provinsi benar-benar menjamin tersedianya sumber daya, baik itu berupa pelatihan terhadap guru reguler, maupun mengambil tenaga bantuan dari SLB sebagai tenaga pendukung dalam menjalankan pendidikan inklusif di Sumatera Utara. Hal ini tidak berjalan sehingga, pihak sekolah hanya menjalankan prosedur pendidikan secara normal biasa walaupun mereka tetap menerima anak-anak ABK di sekolah. Kondisi ini secara tidak langsung justru memberikan kesulitan ekstra kepada anak-anak ABK untuk menerima pendidikan dengan cara yang sama dengan anak-anak normal lainnya.

Pendampingan terhadap anak-anak berkebutuhan khusus ini tentu masalah yang urgen. Adanya kesetaraan hak untuk mendapatkan pendidikan yang sama dengan anak normal, secara tidak langsung memberikan kesempatan anak-anak berkebutuhan khusus untuk membuktikan diri. Hal ini tentu merupakan bentuk penegakan HAM bagi anak-anak berkebutuhan khusus. Untuk itu, pendampingan pada mereka menjadi sebuah keharusan. Dan disinilah letak masalah yang terjadi di provinsi Sumatera Utara. Ketika setiap anak-anak berkebutuhan khusus yang diterima sebagai bagian penegakan HAM dan Permendiknas no. 70 tahun 2009, disisi lain support terhadap pendampingan ini tidak ada. Hasilnya setiap guru di sekolah reguler akan kesulitan karena tidak memiliki latar belakang mendidik anak-anak berkebutuhan khusus. Bagi guru yang memiliki dedikasi tinggi

terhadap pendidikan dan hak pendidikan bagi setiap anak akan berusaha memberikan pengajaran terbaik ditengah keterbatasan yang dimiliki, namun bagi mereka yang menggap guru sebagai profesi professional, maka mereka tidak akan bekerja sesuai prosedurnya saja, tidak memberikan metode khusus bagi anak-anak berkebutuhan khusus ini.

#### **6.4.Faktor Kewenangan**

Faktor keempat adalah tidak memadainya divisi yang bertanggung jawab terhadap pendidikan inklusif di Sumatera Utara. Hal ini secara tidak langsung bertentangan dengan pasal 12 yaitu Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota melakukan pembinaan dan pengawasan pendidikan inklusif sesuai dengan kewenangannya. Dalam konteks Sumatera Utara, baik itu pembinaan dan pengawasan tidak pernah dilakukan sejak tahun 2015, hal ini lebih disebabkan tidak adanya divisi khusus yang menangani masalah inklusif.

Di dinas Pendidikan Sumatera Utara, bidang yang menangani masalah inklusif adalah bidang pendidikan khusus yang berkonsentrasi pada pendidikan untuk anak-anak ABK di sekolah luar biasa. Dengan lain divisi ini lebih fokus membina dan mengawasi proses pendidikan pada SLB di Sumatera Utara. Sedangkan pendidikan inklusif yang subjeknya sama dengan SLB dianggap memiliki irisan,oleh karena itu tanggung jawab penyelenggaraan pendidikan inklusif di Sumatera Utara ditangani oleh divisi ini. Namun realitas di lapangan divisi ini tidak fokus pada pendidikan inklusif karena pendidikan inklusif berlangsung di sekolah reguler yang merupakan wewenang bidang pembinaan sekolah menengah atas dan bidang pembinaan sekolah menengah

kejuruan. masalah birokrasi inilah yang menjadi penghambat agaiman support baik itu pendampingan dari SLB ataupun anggaran utnuk operasional sekolah inklusif tidak pernah keluar.

Dalam tahap kewenangan ini, Dinas Pendidikan Provinsi Sumatera utara tidak memiliki divisi yang secara khusus menangani masalah inklusi. Sejauh ini dinas pendidikan Provinsi Sumatera sudah memiliki divisi untuk menengah atas yang menangani masalah pendidikan di SMA, divsisi untuk kejuruan d untuk menangani masalah pendidikan di SMK dan divisi khusus untuk menangani masalah pendidikan di SLB. Pendidikan inkulsi adalah pendidikan anak berkebutuhan khusus di sekolah regular, sehingga dalam penanganan nya setiap divisi harus membentuk sinergitas, dimana SMA dan SMK harus bersinergi dengan sistem pendampingan yang diberikan oleh SLB untuk menangani anak-anak berkebutuhan khusus. Kondisi ini tentu akan menjadi masalah ketika tidak terjadi sinergitas, dan inilah yang terjadi di Provinsi Sumatera Utara. Tidak adanya sinergitas dari setiap divisi untuk emanagani masalah inklusi di Provinsi Sumatera Utara.